

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Projetos de Desenvolvimento Brasileiros:
Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**

Fernanda Bornéo da Silveira Alves
Matrícula nº 107327399

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Costa Pinto

Rio de Janeiro
Outubro de 2017

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
MONOGRAFIA DE BACHARELADO

**Projetos de Desenvolvimento Brasileiros:
Governos Fernando Henrique Cardoso e Lula**

Fernanda Bornéo da Silveira Alves
Matrícula nº 107327399

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Costa Pinto

Rio de Janeiro
Outubro de 2017

As opiniões expressas neste trabalho são de exclusiva responsabilidade da autora.

Agradecimentos

Agradeço aos membros do Conselho Deliberativo do Instituto de Economia, em especial ao Presidente do Conselho e Diretor do Instituto, David Kupfer, que me recebeu com sensibilidade e de portas abertas. À professora Kelli Miranda, coordenadora de graduação, que se mostrou disponível durante todo o processo. Ao meu orientador, Eduardo Pinto, que foi indispensável para a entrega do trabalho. À Anna Lucia Salles, chefe da secretaria acadêmica, pelos conselhos e apoio ao longo de toda a graduação. Por fim, agradeço à minha família, que esteve presente em todos os momentos.

Resumo

Este trabalho tem como objetivo analisar os principais fatos econômicos estilizados e a atuação estatal no campo da política industrial (com a implementação da PITCE¹ e da PDP²) do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), buscando identificar se houve uma ruptura com o Modelo Liberal Periférico (MLP) – que é a expressão do modelo neoliberal no Brasil – consolidado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). Para tanto, descreve-se inicialmente o processo de surgimento do neoliberalismo e como este projeto se expandiu e se consolidou mundialmente. Em seguida identifica-se as primeiras medidas de perfil neoliberal durante o governo Fernando Collor de Mello (1990-1992) e a consolidação do MLP durante os governos FHC. O modelo em questão não atingiu os resultados macroeconômicos pretendidos. Com isso, abriu-se caminho para a chegada de um novo governante da oposição ao poder, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), com a proposta de um novo modelo de desenvolvimento. Este suposto novo modelo obteve resultados macroeconômicos superiores ao governo anterior, sem, contudo, gerar mudanças na estrutura produtiva. Dado isso foi possível evidenciar que o governo Lula se caracterizou por um modelo híbrido de desenvolvimento (sem ruptura com o MLP), combinando políticas industriais com os eixos das políticas macroeconômicas do governo FHC.

¹ Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exportador.

² Política de Desenvolvimento Produtivo.

Sumário

Introdução	6
Capítulo I – Neoliberalismo e Modelo Liberal Periférico: premissas, surgimento e expansão	8
I.1 – O que é Neoliberalismo	8
I.2 – Surgimento e expansão no mundo e na América Latina	11
I.3 – Modelo Liberal Periférico.....	15
Capítulo II – Neoliberalismo no Brasil: O Modelo Liberal Periférico do Governo Fernando Henrique Cardoso.....	18
II.1 – Os antecedentes do Modelo: Governos Collor e Itamar Franco.....	18
II.2 – Políticas econômicas e atuação do Estado durante o governo FHC.....	21
II.3 – Desempenho econômico na era FHC: PIB, dívida externa, inflação, emprego e renda.....	24
Capítulo III – Governo Lula: ruptura com o modelo liberal periférico?.....	30
III.1 – A atuação do Estado durante o governo Lula: a política industrial	30
III.2 – Desempenho econômico na era Lula: PIB, dívida externa, inflação, emprego, renda e estrutura produtiva.....	34
III.3 – Modelo: Novo-desenvolvimentismo, continuidade ou Modelo híbrido?	38
Capítulo IV: Conclusão.....	42
Referências Bibliográficas	44

Introdução

Durante o mandato do Presidente Collor (1990-1992) – encurtado por um processo de *impeachment* – ocorre o surgimento das primeiras medidas neoliberais no Brasil. O modelo neoliberal, já consolidado nos países industrializados e em expansão na América Latina, defende a redução do papel do Estado na economia. Para tanto, o governo Collor orientou sua política econômica em direção à não intervenção estatal na regulação dos mercados e promoveu uma rápida abertura comercial.

Depois de um interregno representado pelo governo Itamar Franco (1992-1994), que pode ser considerado como pendular entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo, assume a Presidência da República Fernando Henrique Cardoso. Os dois mandatos FHC (1995-2002) foram marcados pelo avanço e consolidação do modelo neoliberal como projeto de desenvolvimento, projeto este representado na América Latina pelas diretrizes do chamado “Consenso de Washington”, região onde o neoliberalismo assumiu a forma do Modelo Liberal Periférico (MLP).

Neste período ocorre a expansão do projeto de privatizações das empresas estatais – inclusive a simbólica privatização da Vale S.A. –, que abriu ainda mais o Brasil ao mercado mundial – liberalização tanto comercial quanto financeira. Promoveu-se a precarização das leis trabalhistas e a flexibilização do trabalho. Reduziu-se o papel do Estado em prol dos mecanismos de mercado.

Contudo, a referida política econômica não alcança bons resultados no mundo como um todo e especialmente nos países da América Latina. O crescimento no período foi muito aquém do esperado e, associado ao aumento do desemprego e à precarização do mercado de trabalho, intensificaram o descontentamento da população e impulsionaram a legitimação de uma nova corrente de pensamento.

Assim, em janeiro de 2003, assume a Presidência da República o líder da oposição e do Partido dos Trabalhadores, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010). O novo governo propõe a substituição do projeto neoliberal por um novo projeto de desenvolvimento, com um discurso em favor do trabalhador, da retomada do crescimento, de mudanças produtivas e de uma distribuição de renda mais equitativa.

Abriu-se, então, caminho para a implantação de um novo e potencial projeto de desenvolvimento, dando início às ações governamentais voltadas para a retomada da política industrial e para a recuperação do nível de emprego que haviam sido abandonadas pelo governo anterior, mas mantendo os eixos da política macroeconômica.

Assim, este trabalho tem como objetivo analisar os principais fatos econômicos estilizados e a atuação estatal no campo da política industrial, com a implementação da PITCE e da PDP do governo Lula, buscando identificar se houve ou não uma ruptura com o modelo liberal periférico – que é a expressão do modelo neoliberal no Brasil – consolidado pelos governos FHC.

Para tanto, esta monografia está dividida em quatro capítulos, além desta introdução. No primeiro apresenta-se as principais características gerais do neoliberalismo e como este assume a forma do modelo liberal periférico (MLP) na América Latina e em especial no Brasil. No segundo discute-se as características deste modelo no Brasil, que começa a ser implementado durante governo Collor (1990-1992) e é consolidado durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), com a adoção do Plano Real. No terceiro, procura-se analisar a atuação do Estado no campo da política industrial durante o governo Lula, buscando identificar se houve uma ruptura com o MLP. Por fim, no quarto, procura-se alinhar algumas ideias a título de conclusão.

Capítulo I – Neoliberalismo e Modelo Liberal Periférico: premissas, surgimento e expansão

Este capítulo tem como objetivo apresentar as características gerais do neoliberalismo (premissas, processo de surgimento e expansão) e de como suas práticas foram adotadas pelos países, especialmente na América Latina e no Brasil, local onde o neoliberalismo assumiu a forma específica do modelo liberal periférico.

I.1 – O que é Neoliberalismo

Neoliberalismo é uma reinvenção do liberalismo clássico do século XIX – neologismo formado pela aglutinação de “neo” e “liberalismo” – que engloba um conjunto de ideias econômicas, políticas e filosóficas. Essa visão apareceu no imediato pós-II Guerra Mundial e foi uma reação política e econômica ao intervencionismo keynesiano e ao Estado do bem-estar social (*Welfare State*) e assumiu dimensões tanto de economia política como de uma ideologia política.

No entanto, até o final dos anos 1960, essa perspectiva de olhar a realidade ficou circunscrita aos muros de algumas sociedades e centros acadêmicos; somente após a crise de 1970, especialmente com o fim da União Soviética no início da década de 1990, a visão neoliberal se tornou hegemônica (ANDERSON, 1995; GAMBLE, 2006).

A ideologia neoliberal – visão de mundo e suas práticas – é baseada no liberalismo clássico; contudo, os defensores dessa visão não constituem um bloco monolítico. Há várias vertentes dessa linha, sendo que as duas principais são:

1. a do *laissez-faire*, que advoga que o mercado funciona de forma perfeita, e com isso, este deve sofrer mínima intervenção estatal – ideia do Estado mínimo. Friedrich Hayek, no campo ideológico, e Milton Friedman, no campo econômico, são os dois principais representantes dessa vertente;
2. a da liberal social, que advoga que, para o mercado alcançar o seu potencial pleno, o Estado deve atuar criando e sustentando as instituições pró-mercado. Esta vertente defende que determinadas práticas, inclusive estatais – ideia do Estado regulador – devem ser realizadas para potencializar o mercado (GAMBLE, 2006). Os ajustes estruturais das décadas de 1980 e 90 da América Latina foram a expressão dessa

vertente, que combina políticas econômicas liberais com a monocultura institucional anglo-saxão, assentada nas ideias institucionalistas de Douglas North e de Ronald Coase.

Nesse sentido, o neoliberalismo, sobretudo a partir de 1980, representou uma nova fase do capitalismo e uma reação contra o Estado intervencionista e do bem-estar. Trata-se de um ataque veemente a qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, que, para os precursores do neoliberalismo – vertente do *laissez-faire* –, destruía a liberdade dos cidadãos e a vitalidade da concorrência, da qual dependia o crescimento e a prosperidade de todos (ANDERSON, 1995).

O neoliberalismo defende que o objetivo central de qualquer governo deve ser a estabilidade monetária, atingida com disciplina orçamentária, redução de gastos com bem-estar e a manutenção de um exército de reserva para enfraquecer os sindicatos. Apesar do surgimento dos ideais neoliberais ter ocorrido logo após o fim da II Guerra Mundial (1945), o acentuado crescimento econômico mundial vivenciado nas décadas subsequentes de 50 e 60 resultou em uma expansão dos gastos com bem-estar social neste período.

Entretanto, a estagnação vivenciada a partir da década de 70 interrompeu este movimento e iniciou-se uma discussão acerca da efetividade das políticas sociais no crescimento e desenvolvimento da economia. Com a chegada da crise do modelo econômico de proteção social do pós-guerra, em 1973, o neoliberalismo começa a ganhar terreno.

Os governos pioneiros foram, na Europa, Margaret Thatcher, Inglaterra (1979), Helmut Kohl, Alemanha (1982) e Poul Schlüter, Dinamarca (1983). Nas Américas, Augusto Pinochet, Chile (1973) e Ronald Reagan, EUA (1980). Em contextos de Guerra Fria, o neoliberalismo trouxe também uma conotação anticomunista, “a onda de direitização desses anos tinha um fundo político para além da crise econômica do período” (ANDERSON, 1995, p.11).

O modelo neoliberal inglês foi o pioneiro³ e o “mais puro”. Suas principais medidas foram a redução da emissão monetária; a elevação da taxa de juros e abolição dos controles sobre os fluxos financeiros; a manutenção de elevados índices de desemprego (exército de

³ Cabe observar que o Chile, durante a ditadura de Pinochet – década de 1970 –, foi o primeiro experimento de adoção de políticas neoliberais.

reserva); a criação de uma nova legislação sindical em confronto às greves trabalhistas; a redução drástica dos impostos sobre altos rendimentos; o corte de gastos sociais e, tardiamente, uma política de privatizações.

Por outro lado, nos Estados Unidos, o pano de fundo para a adoção de medidas neoliberais fora o combate ao comunismo na década de 1980. A competição militar com a União Soviética era vista como uma estratégia para quebrar a economia soviética e minar o regime, enfraquecendo-o a nível mundial. Nesse contexto, além de buscar minar a União Soviética, as medidas neoliberais americanas tinham como objetivo liberalizar mercados por meio da redução de impostos sobre altos rendimentos e a elevação das taxas de juros.

Após a adesão de países como a Inglaterra e os Estados Unidos, na década de 1980, o neoliberalismo avançou, no final dos anos 80 e início dos anos 90, pela Europa Ocidental, América Latina, alguns países socialistas do Leste Europeu, África e Ásia. É possível identificar três elementos centrais do neoliberalismo assentados no projeto econômico, social e político hegemônico no mundo.

O primeiro foi a onda de privatizações, que marcou uma ruptura clara em relação à estratégia anterior de valorização das empresas públicas como instrumento fundamental para o desenvolvimento econômico, especialmente na América Latina, com a quebra de monopólios estatais até então vistos como intocáveis, como por exemplo, o petróleo e as telecomunicações.

O segundo elemento foi a crescente tendência à desregulamentação das atividades econômicas e sociais pelo Estado, baseada numa suposta superioridade da eficiência do mercado. Os defensores das medidas neoliberais argumentavam que as intervenções estatais na economia reduziam a concorrência, sobretudo entre os trabalhadores, aumentando seu poder de barganha e, desta forma, comprimindo a taxa de lucro capitalista; a desregulamentação dos mercados, em especial o de trabalho, seria a única forma de retomada do crescimento econômico.

O terceiro elemento refere-se à tendência de reversão dos padrões universais de proteção social (*Welfare State*) para padrões de focalização. Para os neoliberais, a crise fiscal dos Estados nas décadas de 1970 e 80 teria sido fruto do crescimento dos gastos sociais e, portanto, os governos deveriam reduzir drasticamente este tipo de despesa. Com isso, a

proteção social deixa de ser um direito universal do cidadão para se transformar em políticas de assistência aos pobres.

É certo que podemos identificar uma série de outras características particulares do neoliberalismo a depender da forma que ele assume em cada país. Entretanto, os três elementos supracitados estão presentes de alguma forma em todos os países que adotaram medidas neoliberais.

Em síntese, a passagem abaixo relata com clareza as principais características do neoliberalismo e suas apostas no que diz respeito à retomada de uma trajetória de crescimento:

O remédio (...) era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e intervenções econômicas. A estabilidade monetária deveria ser a meta suprema de qualquer governo. Para isso, seria necessária uma disciplina orçamentária, com a contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalho para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. (...) O crescimento retornaria quando a estabilidade monetária e os incentivos essenciais houvessem sido restituídos (ANDERSON, 1995, p.11).

1.2 – Surgimento e expansão no mundo e na América Latina

No ano de 1944 é lançada a obra “O caminho da servidão”, do austríaco Friedrich Hayek, primeira publicação a propor os princípios neoliberais, considerada atualmente o “manifesto do neoliberalismo”, na vertente do *laissez-faire*. Hayek defendia as liberdades individuais dos agentes, afirmando que limitações aos mecanismos de mercado por parte do Estado de bem-estar social levavam ao cerceamento de liberdades, não só econômicas como também políticas. Em suas próprias palavras:

Nossa liberdade de escolha, no regime de concorrência, repousa na possibilidade de podermos procurar outra pessoa para satisfazer os nossos desejos, caso alguém se recuse a fazê-lo. Quando nos deparamos com um monopolista, porém, ficamos à sua mercê. E a autoridade que dirigisse todo o sistema econômico seria o mais poderoso monopolista que se possa conceber. Embora provavelmente não tenhamos de recear que tal autoridade explorasse esse poder como o faria um monopolista que não fosse o estado; embora se possa presumir que o seu objetivo não seria a extorsão do lucro financeiro máximo, ela teria poder absoluto para decidir o que caberia a cada um, e em que termos. Não só decidiria quais as mercadorias e serviços a serem oferecidos, e em que quantidades; mas estaria em condições de dirigir sua

distribuição entre diferentes regiões e grupos e poderia, se assim o desejasse, discriminar entre as pessoas como bem entendesse (HAYEK, 2010, p.105).

Três anos após a publicação, Hayek participou como figura importante de uma reunião em Mont Pèlerin, na Suíça, com a presença de intelectuais contrários ao Estado de bem-estar europeu e ao *New Deal* americano. Fundou-se a Sociedade de Mont Pèlerin, sociedade de pensadores liberais, – em que cabe destacar Ludwig Von Mises, Karl Popper, Milton Friedman, Douglas North, Ronald Coase, entre outros –, com o objetivo de difundir ideias que preparassem o mundo para um novo capitalismo livre de regras. Eles alegavam que a desigualdade era um valor positivo e até mesmo imprescindível para o desenvolvimento das sociedades capitalistas ocidentais (ANDERSON, 1995).

De início, os ideais neoliberais tiveram pouca repercussão, pois o capitalismo mundial vivia uma fase de auge sem precedentes, entre as décadas de 1950 e 60. Somente a partir da crise da década de 1970 que o jogo virou. Ocorre um ponto de inflexão, que marca o início da substituição do Fordismo-Keynesianismo pelo projeto neoliberal e suas medidas, que foram utilizadas como estratégia para a saída da crise.

A cartilha neoliberal, pautada economicamente pela redução da participação do Estado, aumento do livre mercado e da concorrência, e socialmente pelo corte de gastos sociais, repressão às greves e sindicatos e aumento do desemprego, passou a ser aplicada no final dos anos 70, quando os governos europeus deixaram de tentar remediar a crise econômica por meio de remédios keynesianos.

Os pensadores liberais que germinaram o projeto neoliberal advogavam que a crise capitalista decorreria do grande poder dos sindicatos e da política intervencionista dos governos de viés fordista-keynesiano, principalmente no que diz respeito às políticas distributivas de renda.

Como solução, propunham um Estado forte no aspecto coercitivo, ou seja, desejavam o controle da organização do trabalho e dos instrumentos de luta de classes – em que se destaca a atuação dos sindicatos –, mas um Estado que, ao mesmo tempo, fosse fraco quanto aos aspectos sociais. Nesse segundo quesito, propunham a retirada de intervenções econômicas, uma nova política tributária que se concentrasse no consumo e não na renda e a manutenção da estabilidade monetária, que passou a ser considerada a principal tarefa dos Estados capitalistas.

Com a hegemonia do pensamento neoliberal – fato que pode ser comprovado pela adoção de políticas neoliberais por partidos ditos de esquerda que governaram França, Espanha, Grécia e Portugal – a acumulação foi reestabelecida – em patamares menores do que aqueles observados antes da crise de 1970 –, a inflação controlada e a desigualdade ampliada, o que, na concepção neoliberal, figura como motor do desenvolvimento. Nesse sentido, nas palavras de Netto (1995, p.31), “(...) as políticas neoliberais não foram capazes de reanimar a dinâmica do capitalismo”.

Contudo, o neoliberalismo se consolidou e ainda foi ampliado no final da década de 80 e início da década de 90, com a entrada de seus ideais nos antigos países soviéticos e nos países da América Latina. Sader (1995, p.35) afirma que:

O neoliberalismo na América Latina – como na Europa – é filho da crise fiscal do Estado. Seu surgimento está delimitado pelo esgotamento do Estado de bem-estar social – onde ele chegou a se configurar – e, principalmente da industrialização substitutiva de importações (...). A “crise da dívida” apenas acentuou os traços dessa crise de direção do processo de acumulação de capital, desdobrada ao longo da “década perdida”.

Nos países latino-americanos as recomendações neoliberais foram basicamente sistematizadas pelas diretrizes do chamado “Consenso de Washington”. Estas orientações foram fruto de um encontro que ocorreu em 1989 entre economistas de instituições como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial, o Departamento do Tesouro dos Estados Unidos e representantes governamentais dos mais diversos países da região, com o objetivo de consolidar as práticas neoliberais.

John Williamson, que cunhou a expressão, assinalou que o consenso deveria representar “o mínimo denominador comum de recomendações de políticas econômicas que estavam sendo cogitadas pelas instituições financeiras baseadas em Washington e que deveriam ser aplicadas nos países da América Latina” (WILLIAMSON, 1990).

No ano de 1990, o FMI passou a recomendar oficialmente a adoção deste conjunto de medidas com o objetivo de promover o ajustamento econômico de países subdesenvolvidos. As dez recomendações do Consenso de Washington (WILLIAMSON, 1990) foram as seguintes:

1. Abertura comercial, com redução de alíquotas de importação e estímulos a exportação, visando impulsionar a globalização da economia e a liberalização do comércio internacional;
2. Privatização das empresas estatais, reduzindo o papel dos Estados como empresários nas economias nacionais;
3. Disciplina fiscal, com rígido controle sobre os gastos públicos para eliminar o déficit público e favorecer o controle inflacionário;
4. Redução dos gastos públicos, com foco voltado para educação, saúde e infraestrutura;
5. Reforma tributária, com ampliação da base sobre a qual incide a carga de tributos, dando maior peso aos impostos indiretos e menor progressividade nos impostos diretos;
6. Desregulamentação, baseada no afrouxamento das legislações econômicas e trabalhistas a fim de favorecer a livre iniciativa;
7. Eliminação de restrições ao capital externo, permitindo investimentos diretos estrangeiros;
8. Juros de mercado, permitindo a adaptação das taxas de juros à conjuntura com foco no combate à inflação;
9. Câmbio de mercado, permitindo a flutuação das taxas de câmbio de acordo com a oferta e a demanda de moeda estrangeira;
10. Direito à propriedade intelectual, protegendo o que se refere a patentes, marcas, desenho industrial.

Apresentadas como fórmula para a modernização, o marketing das ideias neoliberais foi tão bem feito que se passou a admitir abertamente a tese de falência do Estado, visto como incapaz de formular política macroeconômica, e a conveniência de se transferir essa grande responsabilidade aos organismos internacionais, tidos por definição como agentes independentes aos quais tínhamos o direito de recorrer (BATISTA, 1994).

Além disso, um fator determinante para a rápida disseminação do modelo neoliberal na América Latina é que, durante a década de 1990, empréstimos de órgãos internacionais como o FMI e o Banco Mundial foram condicionados a adoção desse receituário, como meio de promover o ajustamento macroeconômico de países em desenvolvimento que passavam por dificuldades. Por conseguinte, a maioria dos países da América Latina aderiu prontamente às medidas indicadas por esses órgãos através do Consenso de Washington.

I.3 – Modelo Liberal Periférico

A expansão do neoliberalismo como um novo projeto de desenvolvimento dominante e a pressão dos órgãos internacionais para a adoção das medidas propostas pelo Consenso de Washington como meio de obtenção de empréstimos do FMI resultaram no acolhimento pelo governo brasileiro do receituário recomendado, a partir da década de 90, com o objetivo de atingir a estabilidade das contas públicas e o equilíbrio macroeconômico.

O neoliberalismo, tanto no Brasil quanto na América Latina, assumiu a forma do Modelo Liberal Periférico (MLP) e apresentou características particulares em cada país da região. De modo geral, foi caracterizado pela adoção das medidas neoliberais e pela forte dependência frente ao mercado externo e ao fluxo internacional de capitais.

O MLP foi se constituindo e se consolidando como novo projeto de desenvolvimento a medida que era implementado, razão adicional pela qual existem características distintas entre o modelo brasileiro e os demais países da América Latina, ainda que todos tenham sido provenientes dos elementos indicados pelo Consenso de Washington (FILGUEIRAS, 2006).

A partir de 1990, com a vitória de Fernando Collor de Mello, as medidas neoliberais começaram a ser implementadas no Brasil. Inicia-se um processo de liberalização produtiva, comercial e financeira e são alterados os padrões de intervenção do Estado na economia. Fernando Henrique Cardoso dá sequência a este processo e, em 1995, confirma a adoção do projeto liberal, expresso no que chamamos de modelo liberal periférico Segundo Pinto & Gonçalves (2015, p. 30), o MLP é caracterizado pela:

(...) combinação dos seguintes fatores: (i) liberalização comercial, produtiva e financeira; (ii) privatização, reformas da previdência social e desregulamentação dos mercados; (iii) dominância da fração bancária-financeira na dinâmica macroeconômica; e (iv) vulnerabilidade externa estrutural, que amplia a instabilidade macroeconômica no contexto de liberalização.

A política macroeconômica do MLP tinha como objetivos principais controlar a inflação e estabilizar as contas públicas. Para tanto, Collor dá início às transferências de empresas estatais, vistas como ineficientes, para a iniciativa privada por meio da criação do Programa Nacional de Desestatização (PND). Ao governo FHC coube expandir e acelerar o ritmo das privatizações.

Esse processo, que culminou com a afirmação do projeto político neoliberal e a construção de um novo modelo econômico, redefiniu as relações políticas entre as classes e frações de classes que constituíam a sociedade brasileira. (...) Assim, nessa nova configuração, faz parte da fração hegemônica, do bloco dominante: o capital financeiro internacional (FILGUEIRAS, 2006, p.183).

Com a desregulamentação do mercado de trabalho e o enfraquecimento do poder político e de negociação dos sindicatos redefiniu-se radicalmente a estrutura trabalhista brasileira, que se tornou subordinada ao capital. Além disso, a partir da abertura comercial e financeira, o Brasil foi inserido na dinâmica financeira internacional – financeirização da economia. Estes são dois dos pilares do MLP que, juntamente com o processo de privatizações, representam os pilares centrais do modelo neoliberal aplicado no caso brasileiro.

Cabe destacar que a saída do Estado de setores estratégicos, a redução do investimento público e a perda de autonomia para a realização de políticas econômicas criaram um cenário de subordinação da política macroeconômica aos interesses do capital financeiro e ao fluxo internacional de capitais. O resultado foi a crescente vulnerabilidade externa, tanto tecnológica como financeira. Desse modo, podemos dizer que a “instabilidade macroeconômica é uma característica intrínseca do MLP tendo em vista a livre mobilidade de capital, a desnacionalização, a desregulamentação (...)” (PINTO & GONÇALVES, 2015, p.15).

Assim, a partir da consolidação do modelo liberal periférico, o crescimento econômico brasileiro tornou-se totalmente dependente dos fluxos internacionais de capital, isto é, do saldo do balanço de pagamentos. Neste cenário, o país se tornou cada vez mais dependente do investimento direto estrangeiro e do comércio internacional, tendo o volume de exportações um papel crucial nesse sistema. Nas palavras de Filgueiras et al. (2010, p.48):

Desse modo, o papel crucial das exportações, para o funcionamento do modelo neoliberal periférico (...) faz com que o crescimento econômico do país fique na dependência cada vez maior do comércio internacional – portanto, em grande medida, à revelia das decisões internas.

Em síntese, o modelo aplicado no caso brasileiro é chamado de *liberal periférico* visto que é liberal, uma vez que é caracterizado pela adoção do neoliberalismo, que se baseia na liberalização econômica e financeira, na flexibilização do mercado de trabalho e na redução do papel do Estado desde a sua concepção, e é periférico, visto que o Estado atua de uma forma atípica na economia, funcionando como disciplinador da atividade econômica – Estado

regulador – e que o país ocupa uma posição acessória em relação ao sistema econômico internacional, caracterizada pelo elevado grau de vulnerabilidade externa.

Capítulo II – Neoliberalismo no Brasil: O Modelo Liberal Periférico do Governo Fernando Henrique Cardoso

Este capítulo tem como objetivo apresentar as características da forma específica que o neoliberalismo assumiu no Brasil (modelo liberal periférico), destacando que sua implementação tem origem ainda no governo Collor (1990-1992), sendo consolidado durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

II.1 – Os antecedentes do Modelo: Governos Collor e Itamar Franco

A eleição presidencial de 1989 marcou o processo de redemocratização brasileiro. Os principais candidatos foram Fernando Collor de Mello e Luiz Inácio Lula da Silva, representando dois projetos distintos de desenvolvimento. Lula e o Partido dos Trabalhadores representavam uma alternativa política à época, no entanto, a postura reativa da população em relação ao projeto do PT e de Lula e a aliança dos setores conservadores brasileiros na candidatura de Fernando Collor garantiram sua vitória.

A grave situação econômica em que o Brasil se encontrava a partir da década de 80, devido aos constantes pedidos de novos empréstimos internacionais, às renegociações da dívida externa, às altas taxas de inflação e às constantes cartas de intenção junto ao Fundo Monetário Internacional contribuíram para que o governo não tivesse outra alternativa senão implementar as medidas propostas pelo Consenso de Washington.

Em 1990, ano de início do governo Collor, o neoliberalismo, já disseminado na América Latina, começa a ser adotado no Brasil. Após assumir o cargo, o novo governo anunciou um pacote de medidas chamado de Plano Collor, que buscava a abertura dos mercados, a liberalização da participação do capital estrangeiro e a diminuição dos gastos públicos. Tal Plano ainda congelou a renda das cadernetas de poupança e dos demais ativos financeiros de milhares de brasileiros sob a justificativa de que seria alcançada a estabilidade econômica e o controle da inflação.

O então presidente aplicou à abertura unilateral do mercado brasileiro um ritmo muito mais veloz que os demais países da América Latina, eliminando de uma só vez todos os obstáculos não-tarifários e iniciando um processo de redução acelerada das barreiras

tarifárias, sem a preocupação de buscar contrapartidas para os produtos brasileiros nos mercados externos (BATISTA, 1994).

O discurso liberal do governo, combinado com a drástica abertura da economia, a tendência de redução dos gastos públicos e o início das privatizações, dá início ao projeto neoliberal brasileiro. Esse processo, que iniciou a construção de um novo modelo de desenvolvimento econômico baseado na eficiência de mercado, redefiniu as relações políticas entre as classes que constituíam a sociedade brasileira.

A abertura dos mercados estimulou um processo de globalização dos grandes grupos nacionais, assim como a entrada de produtos estrangeiros a preços acessíveis no mercado interno brasileiro. Além da abertura comercial, vale ressaltar a crescente importância da abertura financeira, que cria uma subordinação da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais, trazendo um novo cenário de potencial fragilidade financeira ao Estado.

Apesar de o estopim para o *impeachment* de Collor ter sido as denúncias de corrupção na administração pública, já neste período as políticas neoliberais não atingiram bons resultados; as medidas implementadas não alcançaram a estabilidade de preços e causaram profunda recessão, aumento do desemprego e, por conseguinte, insatisfação popular. Segundo Antunes (2005, p.17):

Passada a euforia inicial que aglutinou os setores da ordem, percebe-se que a implementação do Projeto Collor, além de brutalmente nefasto para as classes trabalhadoras, tem tido como consequência a destruição e o sucateamento de parcelas do capital industrial privado.

Com o *impeachment* do presidente Collor em 1992 e sua substituição pelo então vice-presidente Itamar Franco, o ritmo de implantação deste projeto diminuiu durante os anos de 1993 e 94, sendo retomado posteriormente com toda a força, e amplamente executado, pelos dois governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) (FILGUEIRAS, 2003).

Apesar da desaceleração na implementação do projeto neoliberal de desenvolvimento, é no governo Itamar – com Fernando Henrique Cardoso como Ministro da Fazenda –, que ocorre a grande vitória a favor da expansão desse projeto: a estabilização monetária obtida pelo plano de estabilização econômica – o Plano Real.

O Brasil vivenciava uma grave crise econômica, em um cenário de hiperinflação sem precedentes. De acordo com o Ministro da Fazenda à época, Fernando Henrique Cardoso, o combate à inflação só poderia ser alcançado com a reforma do Estado, que incluiria a redução de gastos públicos e a intensificação do processo de privatizações.

O plano de estabilização econômica foi estruturado em três fases distintas e sucessivas (FILGUEIRAS, 2000), a saber:

1. A primeira fase, no final de 1993, estava centrada na questão fiscal e no endividamento do Estado. Para equacionar estes fatores foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), que permitia a desvinculação de 20% das receitas orçamentárias;
2. Na segunda fase, em março de 1994, a equipe econômica criou uma nova unidade de conta (Unidade Real de Valor – URV) que era ajustada diariamente – a partir da média de três principais índices de preços – e funcionava como um superindexador, abarcando preços, contratos, taxa de câmbio e salários. Para Belluzzo & Almeida (2002, p. 365), a adoção da URV “desempenhou um papel de coordenação das expectativas, garantiu informação para os formuladores de preços e criou as condições de ‘conversão’ dos contratos, eliminando-se, assim, as ‘causas’ da indexação (...)”;
3. Na terceira fase do plano, em julho de 1994, foi realizada a conversão dos valores em URV e da moeda antiga para a nova moeda, o Real, que inclusive foi cotada acima da moeda norte-americana nos seus momentos iniciais de implementação.

É preciso observar que o Plano Real se valeu da grande liquidez internacional à época para alcançar êxito no combate da inflação, condição completamente diferenciada da verificada no momento da implementação do Plano Cruzado (BASTOS, 2001). A maior liquidez internacional, a abertura comercial e da conta de capital, a reestruturação da dívida externa (Plano Brady) e a ampliação das inovações financeiras potencializaram a entrada de capitais no Brasil. Isso permitiu a constituição da “âncora cambial” do Plano Real, que foi o instrumento central de “desinflação” (PINTO & BALANCO, 2008).

O Plano promoveu a imediata queda da inflação e, já no primeiro trimestre de 1994, a atividade econômica cresceu em proporções comparáveis apenas ao início da década de 80, verificando-se um grande aumento do consumo, apesar da manutenção de altas taxas de juros. A estabilidade econômica alcançada com o Plano Real garantiu a candidatura do então

Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso nas eleições subsequentes, legitimando, assim, a expansão das reformas de perfil neoliberal.

II.2 – Políticas econômicas e atuação do Estado durante o governo FHC

A estabilidade econômica e o controle da inflação alcançados por meio do Plano Real abriram caminho para a vitória de Fernando Henrique Cardoso na disputa pela Presidência da República. A ampla aliança partidária que sustentou sua candidatura possibilitou ao novo presidente contar com uma sólida base de apoio parlamentar, o que permitiu a continuidade da política econômica e a aprovação de inúmeras reformas constitucionais.

O governo FHC (1995-2002) marcou o avanço do projeto neoliberal preconizado pelo Consenso de Washington, consolidado sob a forma do modelo liberal periférico (MLP) no Brasil. O novo governo tinha como objetivos centrais a estabilidade de preços, a redução gradativa do papel do Estado na economia, especialmente expressa através da privatização de empresas estatais, e a expansão da abertura comercial e financeira.

Mais especificamente, no caso do Brasil, as orientações dos órgãos internacionais foram:

1. adicionar à abertura comercial a total abertura financeira;
2. combater a inflação com ajuste fiscal,
3. com âncora cambial e, sempre que necessário,
4. com a elevação da taxa de juros básica do Banco Central, Selic.

Os defensores das práticas neoliberais advogam⁴ que os países em desenvolvimento não conseguem crescer em decorrência da escassez de poupança interna. Dado este diagnóstico, eles recomendam a realização de políticas de crescimento com poupança externa e a abertura da conta de capital. Logo, a entrada de investimentos estrangeiros seria fundamental para modernizar o país, inserindo-o competitivamente na globalização.

Nesta perspectiva, a abertura comercial imporia uma maior concorrência às empresas locais, forçando-as a elevarem sua produtividade e, conseqüentemente, a se modernizarem. A expectativa era de que ocorresse uma mudança significativa nas bases produtivas dos países, que se tornariam mais especializadas e com maior conteúdo tecnológico.

⁴ Ver Franco (1998).

Nesse sentido, adotou-se a abertura do mercado de capitais, a estabilidade de preços, o câmbio sobrevalorizado, o processo de privatização e de reestruturação industrial e os negócios associados ao financiamento da renovação da infraestrutura econômica para atrair investidores estrangeiros. Para o governo, a abertura da conta de capital traria resultados positivos de modo que impulsionaria o crescimento do país a partir da utilização da poupança externa.

Amparado por sua ampla base partidária no Congresso Nacional – uma vez que o projeto neoliberal passou a ser hegemônico entre a burguesia nacional – o governo FHC teve apoio para realizar as medidas necessárias para implementação de tal projeto. Dentre as medidas de cunho neoliberal cabe destacar as emendas na Constituição que permitiram a retirada de restrições ao investimento estrangeiro e a quebra do monopólio estatal do petróleo e das telecomunicações, impulsionando as privatizações.

A visão defendida por funcionários do Estado encarregados da formulação da política comercial, industrial e de desenvolvimento, de forma coordenada com segmentos importantes do setor empresarial, é a de que a relação custo-benefício para o Brasil seria mais benéfica num ambiente de abertura, adequado ao entendimento que, sem capacidade competitiva, só restaria o aprofundamento da defasagem em relação aos países ricos e mesmo aos outros países subdesenvolvidos (FRANCO, 1998).

Para tanto, a justificativa do governo para a internacionalização da economia brasileira – tanto nos aspectos comercial como no financeiro – era que a redução do protecionismo, acompanhada de privatizações e outras reformas do marco regulatório, atrairiam o investimento direto estrangeiro. Este, por sua vez, financiaria o aumento das importações e eventuais déficits correntes, ao mesmo tempo em que aumentaria a produtividade geral do sistema (FRANCO, 1998). Contudo, a nova política proposta significava colocar em risco o modesto ajuste externo, deixando o país mais vulnerável ao fluxo internacional de divisas e, conseqüentemente, à novas crises do balanço de pagamentos.

No que diz respeito ao mercado de trabalho, o MLP avançou no sentido de desregulamentar as leis trabalhistas e aumentar a flexibilização do trabalho, além da realização de uma reforma da previdência. O resultado desta política foi o aumento do desemprego e o espetacular aumento do trabalho informal – criação de exército de reserva (PINTO & BALANCO, 2008; FILGUEIRAS, 2006). Como já havia ocorrido nos países

centrais, o modelo neoliberal se revela como um embate entre o capital e o trabalho, que nesta fase do capitalismo mundial pende para o primeiro.

Fato é que o modelo de ajuste estrutural gerou uma perceptível contradição entre a política de estabilização adotada pelo governo e a possibilidade de se promover políticas sociais com impacto efetivo sobre o desenvolvimento social no país. O modelo liberal periférico gerou não só desemprego como reduziu o impacto dos programas governamentais de criação de oportunidades de emprego e renda. Ou ainda, gerou permanente pressão para cortes de recursos destinados à área social, ditado pelo compromisso junto às agências multilaterais de redução dos gastos públicos e equilíbrio do déficit fiscal (FILGUEIRAS, 2000).

No que se refere às políticas industriais realizadas no governo Fernando Henrique Cardoso, as palavras de Pedro Malan, Ministro da Fazenda, são esclarecedoras: “A melhor política industrial é não ter política industrial”, o que explicita a aderência desse governo às práticas neoliberais de mínima participação do Estado no que diz respeito ao processo de indução e criação de novos mercados e setores produtivos.

Ademais, isso fica mais evidente com o intenso processo de privatizações em setores estratégicos de telecomunicações, de energia e de siderurgia. Podemos citar como exemplos de empresas privatizadas neste período a Companhia Vale do Rio Doce, atual Vale S.A., o sistema Telebrás, incluindo a Embratel, e a Light Serviços de Eletricidade S.A.

O argumento era de que, com a desestatização, reduziria a pressão sobre as contas públicas, levando à redução da dívida pública. Entretanto, os resultados ficaram aquém das promessas governamentais de que a dívida pública diminuiria, que o governo teria mais recursos para investir na sociedade e que as empresas privadas aumentariam fortemente os investimentos. Isso não foi verificado na prática.

Em linhas gerais, é possível afirmar que os dois governos Fernando Henrique Cardoso consolidaram o modelo neoliberal no Brasil e, segundo o presidente intelectual, o país teria avançado. Em suas palavras:

Nas últimas décadas, o país tem-se transformado em pelo menos três dimensões fundamentais. E em todas as três houve consequências importantes para a política interna. Em primeiro lugar, o Brasil passou de um regime

autoritário à democracia. Em segundo, abriu seus mercados de forma significativa, reduzindo tarifas e cortando barreiras não-tarifárias. Por fim, foi capaz de estabilizar sua moeda, após décadas de inflação fora do controle. (...) Em virtude dessas mudanças, a relação do Brasil com o sistema internacional é hoje consideravelmente diferente do que era há quinze ou vinte anos. (CARDOSO, 2001, p.5)

Entretanto, para a população em geral, esse período – mais de uma década de neoliberalismo – não foi positivo. Apesar de ter alcançado a estabilidade econômica, houve um baixo crescimento econômico e um acentuado aumento do trabalho informal e do desemprego, que atingiram intensamente a classe trabalhadora e os organismos sindicais.

O projeto neoliberal também impôs menores gastos sociais e a transferência de algumas atividades públicas para o setor privado – notadamente àquelas capazes de gerar acumulação de capital –, como, por exemplo, educação e saúde, ainda que para justificar essa transferência seja necessário o sucateamento dessas atividades públicas. Para Antunes (2005, p.46):

O país da Era FHC é hoje um país socialmente devastado. Desindustrializado, submisso ao sistema financeiro internacional, paraíso produtivo das transnacionais que frequentemente se apoderam dos recursos públicos dos estados.

Adicionalmente, a vulnerabilidade externa estrutural gerada pela dependência do fluxo internacional de capitais do MLP fez com que Fernando Henrique Cardoso enfrentasse diversas crises durante seu governo, como a crise do México (1995), a crise asiática (1997), a crise da Rússia (1998) e a crise da Argentina (2001). Estas crises internacionais geram a redução nas exportações e a fuga de capitais, o que resulta em uma crise no balanço de pagamentos e afeta diretamente o crescimento (FILGUEIRAS, 2000). Destaca-se, ainda, o desempenho econômico frágil durante os oito anos de governo FHC, como veremos a seguir.

II.3 – Desempenho econômico na era FHC: PIB, dívida externa, inflação, emprego e renda

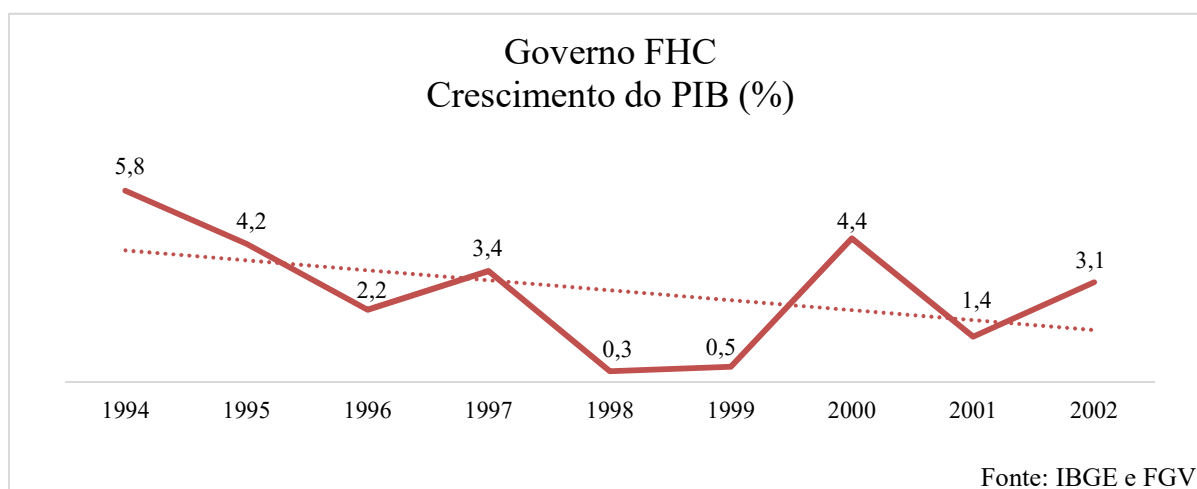
Nesta seção, faremos uma breve análise dos resultados macroeconômicos dos governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)⁵. Identificamos que, neste período, houve uma trajetória descendente do crescimento do PIB. A linha de tendência – linha

⁵ Embora o referido governo tenha se iniciado em 1º de janeiro de 1995, foram inseridos intencionalmente os dados referentes ao ano de 1994 para uma melhor análise dos resultados alcançados.

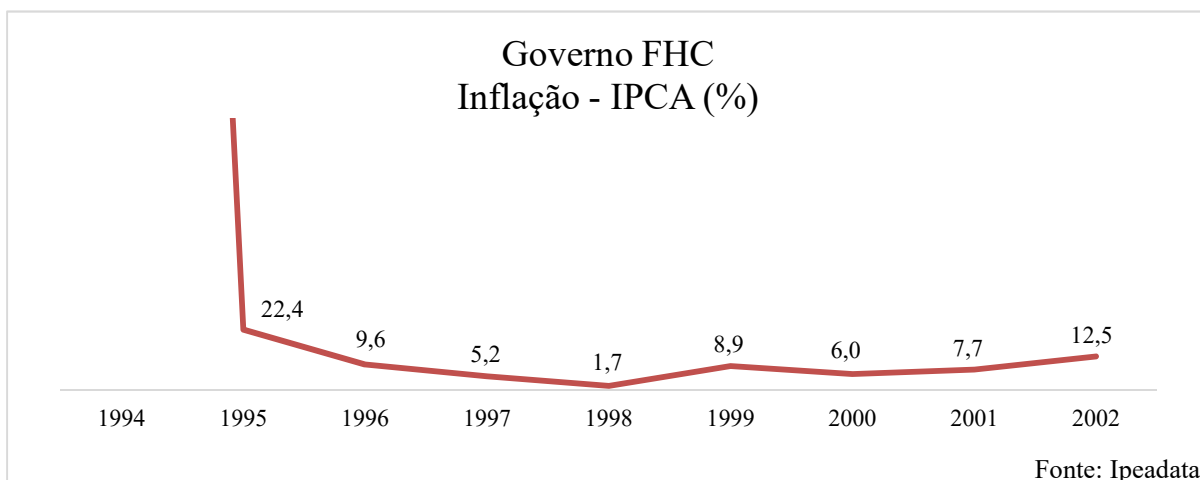
pontilhada no Gráfico 1 – reflete uma inclinação negativa durante todo o período. Ademais, a linha cheia do gráfico nos mostra que o crescimento foi muito instável, o que é justificado pela dependência da economia brasileira aos fluxos internacionais de capitais.

No ano de 1994 – último ano de mandato do presidente Itamar Franco –, obteve-se uma maior taxa de crescimento se comparado aos dois mandatos – que totalizam oito anos –, de governo FHC (Gráfico 1). A média de crescimento do primeiro mandato foi de 2,5% ao ano, ao passo que a média no segundo mandato caiu para 2,35% ao ano. Isto posto, percebemos que a consolidação do modelo neoliberal periférico não contribuiu para a retomada de uma trajetória de crescimento sustentável.

Gráfico 1: Produto Interno Bruto



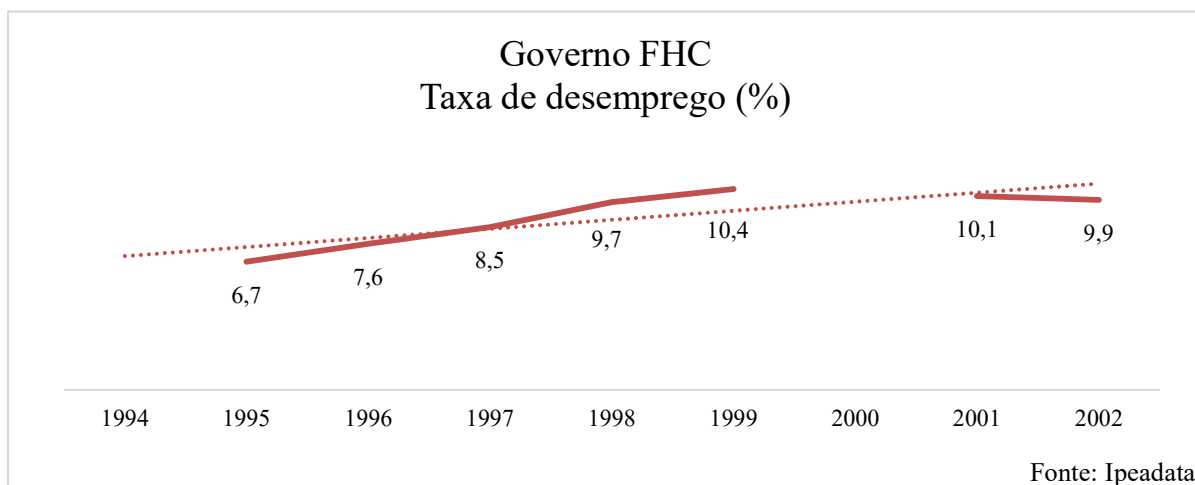
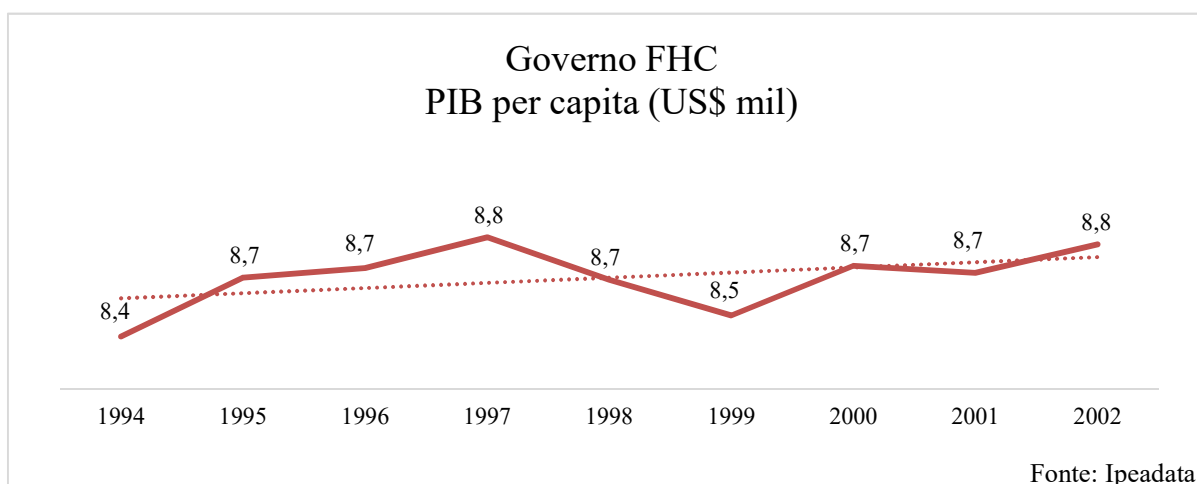
O grande mérito do governo de Fernando Henrique Cardoso foi o alcance da estabilidade monetária. Não há dúvidas de que, após mais de uma década de hiperinflação, o sucesso do Plano Real foi um grande alívio para a população brasileira. A inflação atingiu o patamar de 916% ao ano em 1994 e, em 8 anos de seu governo, manteve-se, em média, abaixo dos 9,5% (Gráfico 2).

Gráfico 2: Inflação medida pelo IPCA

O ajustamento macroeconômico – com contração dos gastos públicos, câmbio fixo e taxa de juros elevada –, favoreceu a queda acentuada da inflação que atingiu, em 1998, 1,7% ao ano. A alteração nos padrões de intervenção econômica a partir da crise cambial de 1999 gerou o temor de uma acentuada elevação na inflação, o que de fato não ocorreu. O governo manteve uma média de 8,8% ao ano no segundo mandato, abaixo da média de 9,7% a.a. do primeiro mandato. Logo, verifica-se que foi atingida a estabilidade monetária.

Apesar do alívio decorrente do controle da inflação, os resultados do emprego e da renda ficaram muito aquém do que era esperado (Gráficos 3 e 4). O desemprego segue uma trajetória de crescimento, e após uma taxa de 6,7% no primeiro ano do governo FHC, este atingiu o patamar de 10% ao ano ao longo segundo mandato (Gráfico 3), enquanto a geração de renda se manteve praticamente estagnada (Gráfico 4). Estes são resultados diretos e previstos na cartilha neoliberal, mas que geraram o descontentamento da população.

A elevação dos níveis de desemprego e a precarização do mercado de trabalho, associadas ao baixo crescimento do PIB – inferior a 2,5% a.a. na média dos dois mandatos FHC – abriram caminho para a chegada de um novo governante da oposição ao poder, com uma nova proposta de intervenção do Estado na economia, em favor dos trabalhadores e da distribuição de renda.

Gráfico 3: Emprego**Gráfico 4: Renda**

Dada a abertura da conta financeira e de capital, a dinâmica econômica brasileira – sob os condicionantes do MLP – fica estreitamente dependente do fluxo internacional de capitais. Isso fica evidente com a taxa de crescimento do PIB próximo de zero nos anos 1998 e 99 em virtude dos efeitos das crises asiáticas (1997) e russa (1998) e da própria crise brasileira em 1999, que provocaram a fuga em massa de capitais do país, afetando o câmbio e a taxa de juros gerando efeitos deletérios sobre o investimento, o emprego e a renda.

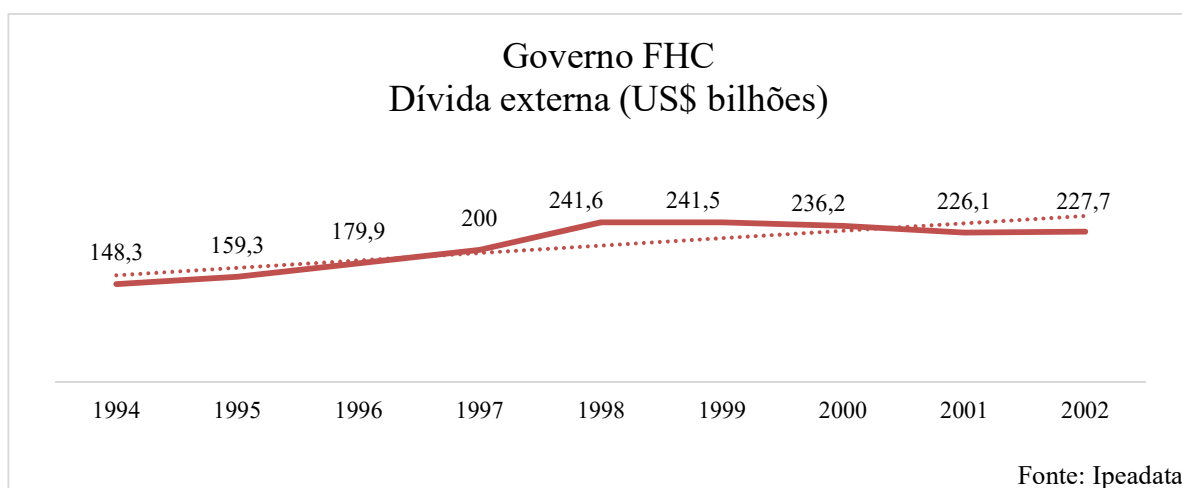
Nesse sentido, o MLP ampliou a nossa histórica vulnerabilidade externa, que se expressou com as crises internacionais. O resultado disso foi a crise cambial de desvalorização do Real, em janeiro de 1999, que culminou no abandono do câmbio fixo sobrevalorizado e na adoção do câmbio flutuante.

Com a mudança do regime econômico sustentado na âncora cambial, recuperou-se, timidamente, a capacidade de crescimento, que aumentou para 4,4% a.a., em 2000, 1,4% a.a., em 2001, sem que isso representasse grande mudança na trajetória de crescimento do PIB. Verifica-se a subordinação do modelo frente aos mercados internacionais e, como dito anteriormente, a instabilidade macroeconômica como uma característica intrínseca do MLP consolidado pelo governo FHC.

O aumento da vulnerabilidade externa, durante os governos FHC, se expressou por meio da tendência de crescimento da dívida externa (Gráfico 5), mesmo com a utilização de recursos das privatizações para o abatimento de dívidas. Isso demonstra os efeitos negativos da acelerada abertura comercial e financeira que foi implementada.

Ao analisar cada mandato separadamente, verifica-se no primeiro mandato (1995-1998) uma trajetória ascendente, enquanto, no segundo (1999-2002), a trajetória é de estabilidade com uma pequena redução no montante da dívida externa. A abertura econômica, a retirada de restrições ao capital estrangeiro, a manutenção do câmbio fixo e de elevadas taxas de juros e a política de privatizações atraíram a entrada de capitais até o início de 1999 – ano que se iniciou a desvalorização cambial brasileira (Gráfico 5).

Gráfico 5: Dívida externa



Até então os produtos importados eram favorecidos no mercado nacional, visto que o governo mantinha a paridade real-dólar; o capital internacional era altamente remunerado, devido à prática de elevadas taxas de juros; as barreiras para a entrada de capital estrangeiro foram retiradas, podendo este, inclusive, ser investido na compra de empresas estatais.

Esta tendência foi alterada em 1999, após a crise cambial brasileira. A fuga de capitais resultante das crises internacionais dos anos anteriores impediu que o governo mantivesse a taxa de câmbio fixa, uma vez que as reservas já vinham sendo dilapidadas a partir de meados de 1998. Com isso, a partir de 99, o câmbio se torna flutuante e os juros domésticos entram em queda.

A remuneração do capital comercial e financeiro externo se reduz, visto que as mercadorias importadas ficaram mais caras em comparação às nacionais e que a taxa de remuneração do investimento – taxa de juros – mantém uma trajetória decrescente; ocorre, assim, a tendência natural de busca por outros mercados mais atrativos e por esta razão, verifica-se a estabilidade – com leve redução – da dívida externa no segundo mandato do governo FHC (Gráfico 5). Ademais, o acúmulo de desequilíbrios externos transformados em fragilidade financeira interna do setor público e a inserção brasileira passiva no âmbito internacional semearam na economia o germe da crise financeira.

Em suma, as políticas econômicas neoliberais adotadas durante os dois governos de Fernando Henrique Cardoso não conseguiram reverter o baixo crescimento econômico que prevaleceu ao longo de toda a década de 1980 e início dos anos 90. A resposta desse fracasso do neoliberalismo no Brasil foi a derrota eleitoral do candidato do presidente e a eleição de Lula do Partido dos Trabalhadores (PT).

Capítulo III – Governo Lula: ruptura com o modelo liberal periférico?

Este capítulo tem como objetivo apresentar os principais fatos econômicos estilizados do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), destacando os principais elementos do desempenho econômico do período e de algumas dimensões da atuação do Estado no campo da política industrial e buscando identificar se houve ou não uma ruptura com o modelo liberal periférico adotado pelo governo anterior – Fernando Henrique Cardoso (1995-2002).

III.1 – A atuação do Estado durante o governo Lula: a política industrial

Desde o final da década de 1990, a estagnação provocada pela implantação do projeto neoliberal resultou na expansão da oposição e uma guinada da esquerda no continente latino-americano, impulsionada pela mobilização popular e por movimentos sociais. Governantes que se identificavam com o modelo neoliberal foram democraticamente afastados do poder e substituídos por lideranças antineoliberais. No caso brasileiro, Fernando Henrique Cardoso foi substituído pelo partido de oposição, o Partido dos Trabalhadores (PT), liderado por Luiz Inácio Lula da Silva.

Apesar de toda crítica ao governo anterior, o governo Lula manteve, sobretudo em seu primeiro mandato, a manutenção das políticas macroeconômicas anteriores – fundadas no regime de metas de inflação, no câmbio flutuante e na política de geração de superávits primários – e o compromisso com a fração bancária-financeira de honrar todos os contratos firmados com o governo anterior.

Antes mesmo de assumir em janeiro de 2003, ainda durante a campanha, o então candidato Lula escreveu a Carta ao Povo Brasileiro – que afirmava que um governo do PT iria garantir os contratos, sinalizando para o sistema financeiro nacional e internacional que se eleito não haveria um governo de ruptura.

Essa linha inicial (manutenção dos eixos macroeconômicos do governo anterior) do governo Lula seria flexibilizada em seu segundo mandato. Dentre as medidas pode-se destacar:

1. a adoção de medidas voltadas à ampliação do crédito ao consumidor e ao mutuário;
2. o aumento real no salário mínimo;

3. a adoção de programas de transferência de renda direta;
4. a criação do Programa de Aceleração do Crescimento⁶ (PAC) e da ampliação da atuação do BNDES para estimular o investimento público e privado;
5. medidas anticíclicas de combate à crise internacional a partir de 2009; e
6. a instituição da política industrial denominada de Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP), dando continuidade à PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exportador.

Nesse sentido, o governo Lula buscou, sobretudo em seu segundo mandato, a retomada da intervenção do Estado na economia como meio para impulsionar o investimento. De forma mais específica, veremos a seguir os principais fatos estilizados da forma de atuação do estado durante o governo Lula no que diz respeito à política industrial.

Em primeiro lugar, deve-se compreender que a abolição do veto às políticas industriais do governo anterior se configura como um dos pilares do novo governo. Com isso, o Estado brasileiro buscou promover um novo padrão de intervenção na economia (ainda com base no planejamento setorial sem uma maior integração entre as diversas políticas) na esfera produtiva.

Nesse contexto, desde o início do primeiro mandato do governo Lula, iniciou-se a elaboração de uma nova política industrial conhecida como PITCE – Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exportador. A PITCE, lançada em março de 2004, constituiu-se em um conjunto de 57 medidas, divididas em 11 programas de política, subdivididas em três planos distintos, segundo Cano & Silva (2010):

1. Linhas de Ação Horizontal: com o objetivo de reforçar a inovação e o desenvolvimento tecnológico, a inserção externa, a modernização industrial, o ambiente institucional e, por fim, aumentar a capacidade produtiva;
2. Opções Estratégicas: políticas verticais de estímulo a determinados setores, entre eles: semicondutores, *software*, bens de capital e fármacos;
3. Atividades Portadoras de Futuro: políticas verticais voltadas para os setores de biotecnologia, nanotecnologia e biomassas e energias renováveis.

⁶ Programa governamental do segundo mandato do governo Lula (2007-2010) que investiu massivamente em infraestrutura, em setores como saneamento, transporte e energia, com o objetivo de estimular o crescimento econômico e a geração de empregos.

Além disso, a PITCE também se dividia em dois macroprogramas mobilizadores: o programa Indústria Forte, que visava o fortalecimento e expansão da base industrial nacional; e o programa Inova Brasil, que planejava aumentar a capacidade inovadora das empresas brasileiras (CANO & SILVA, 2010).

Entretanto, a primeira política industrial do governo petista encarou sérios entraves determinados pela política macroeconômica, associados ao câmbio valorizado, aos juros elevados e às restrições dos gastos públicos. Além destes fatores, a PITCE sofreu com a herança herdada do governo anterior, quando foram extintos ou esvaziados órgãos de coordenação e planejamento, instituições importantes para o estímulo do processo de industrialização (CANO & SILVA, 2010).

Ao realizar o balanço dos resultados da PITCE, Laplane & Sarti (2006) argumentam que as ações mais bem-sucedidas se referem às políticas industriais horizontais, como os programas de desoneração tributária para a indústria como um todo, o estabelecimento de isonomia tributária entre produtos nacionais e importados (estímulo à internacionalização da economia brasileira) e a supremacia do setor exportador como propulsor da economia brasileira (*export-led growth*).

Desse modo, as políticas implementadas no primeiro governo Lula não atingiram os resultados desejados, o que pode ser justificado pela subordinação da política industrial à política macroeconômica do governo anterior:

Sob as amarras da política macroeconômica, a PITCE não produziu os resultados que poderia, do ponto de vista do desempenho da indústria no seu conjunto e de sua contribuição para o crescimento e para o fortalecimento da inserção da economia brasileira no cenário internacional, a despeito do bom desempenho de algumas empresas e setores individualmente (CANO & SILVA, 2010, p.10).

No início do segundo governo Lula, implementou-se uma nova política industrial que pretendia ser mais abrangente e eficaz, a chamada Política de Desenvolvimento Produtivo (PDP). Para Cano & Silva (2010, p.11), a PDP tinha “como objetivo a sustentação de um longo ciclo de desenvolvimento produtivo, apoiado no investimento, na inovação, na competitividade das empresas e na ampliação das exportações”.

Para tanto, a PDP contemplava 24 setores da economia brasileira. Dada a complexidade e amplitude da política, foram considerados três grupos de programas, segundo seus diferentes tipos de desafio. No primeiro grupo, os “programas para consolidar e expandir a liderança” de setores em que o Brasil já tinha importante capacidade produtiva (aeronáutico; petróleo, gás e petroquímica; bioetanol; mineração; celulose e papel; siderurgia; e carnes). No segundo grupo, os “programas para fortalecer a competitividade” de setores que precisavam aumentar suas capacidades (complexo automotivo; bens de capital; indústria naval e cabotagem; têxtil e confecções; couro, calçados e artefatos; madeira e móveis; agroindústrias; construção civil; biodiesel; trigo; eletrônica de consumo; e brinquedos). E, no terceiro grupo, os “programas mobilizadores em áreas estratégicas” (complexo industrial da saúde; tecnologias de informação e comunicação; energia nuclear; nanotecnologia; biotecnologia; e complexo industrial de defesa) (CANO & SILVA, 2010).

Segundo Cano & Silva (2010, p. 19), o PDP foi um programa bem formulado que “avançou ao ampliar o conjunto de instrumentos e de setores contemplados e ao tentar aprofundar a capacidade de planejamento, coordenação e gestão da política”. Cabe observar que as políticas se apoiaram “em medidas horizontais, porém sem abrir mão, corretamente, de políticas setoriais, de modo a considerar diferenças e objetivos distintos entre os setores e exercer a necessária definição de prioridades”.

Apesar da formulação da PDP, as quatro macrometas estabelecidas pela política (aumentar a taxa de investimento/PIB; aumentar os gastos em P&D/PIB; aumentar a participação nas exportações mundiais e aumentar o número de médias e pequenas empresas exportadoras) não foram alcançadas ao final de 2010. O não alcance das metas foi justificado pela crise econômica mundial de 2008 e de seus reflexos sobre a economia brasileira.

Além disso, o câmbio foi mais um fator a influenciar a não realização das metas propostas pela PDP, visto que a boa resposta brasileira no cenário externo atraiu o capital internacional e gerou a valorização do real frente ao dólar, o que prejudicou a competitividade das exportações e da produção de manufaturas nacionais. Isso resultou em um aumento considerável no valor das importações.

Apesar da implementação de políticas industriais estruturadas – PITCE e PDP – voltadas para fomento de setores estratégicos, estímulos à inovação tecnológica e ao aumento do nível de investimento, estas se mostraram secundárias e continuamente submissas à

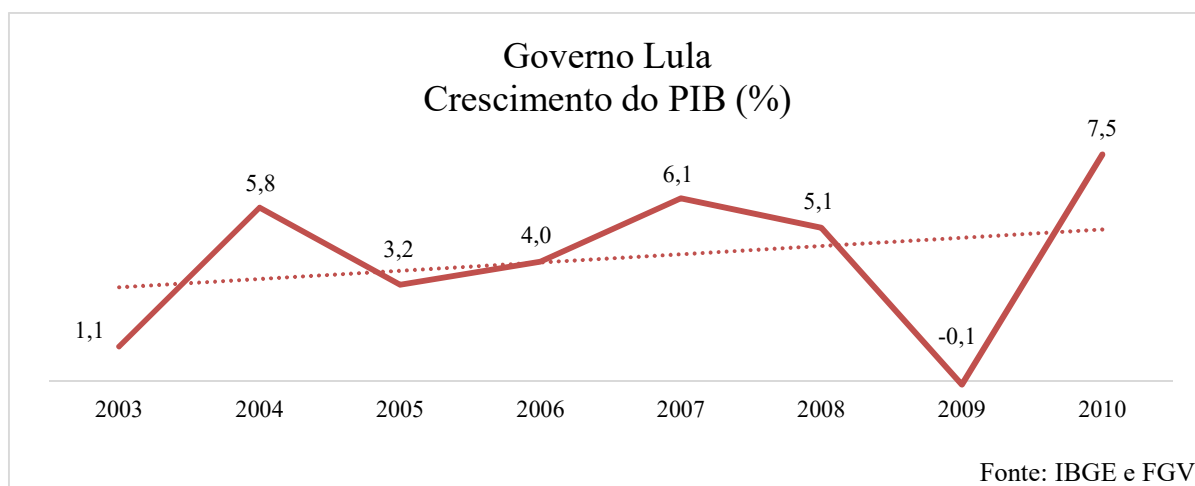
política econômica. Com isso, a estrutura produtiva do país moveu-se na direção de aprofundamento da especialização produtiva em recursos naturais – como veremos na próxima seção.

III.2 – Desempenho econômico na era Lula: PIB, dívida externa, inflação, emprego, renda e estrutura produtiva

Nesta seção, faremos uma breve análise dos resultados macroeconômicos e da estrutura produtiva do governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010).

Os resultados macroeconômicos (setor externo, nível de atividade, inflação, emprego e renda) dos dois governos Lula foram melhores do que os de seu antecessor. Entre 2003 e 2010, o Brasil atravessou o maior ciclo de crescimento das últimas três décadas. O PIB cresceu 4,1% ao ano (Gráfico 6), quase o dobro do observado entre 1980 e 2002 (2,4% ao ano) e as contas externas obtiveram resultados positivos.

Gráfico 6: Produto Interno Bruto



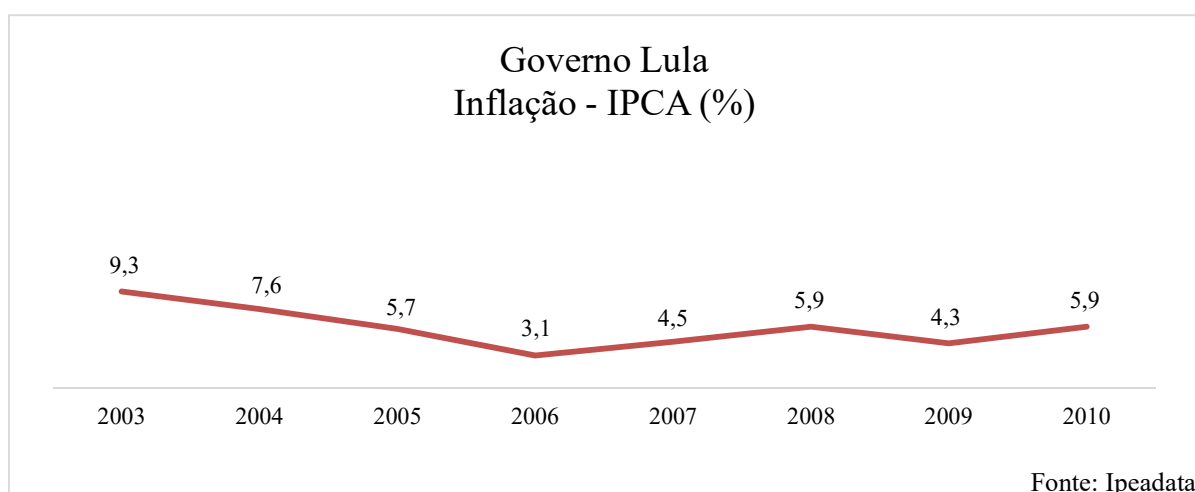
No que diz respeito à dinâmica econômica, de modo geral, o governo Lula conseguiu retomar uma trajetória de crescimento, associada ao aumento do nível de utilização da capacidade produtiva do país e do valor das exportações, estas impulsionadas por um novo ciclo de crescimento da economia mundial (efeito China), que perdurou até 2008. O primeiro mandato de governo termina com uma média acima de 3,5% a.a., que ainda aumentou no segundo mandato (Gráfico 6), visto que o governo havia melhorado a capacidade de coordenação e, sobretudo, flexibilizado as políticas macroeconômicas.

Entretanto, após alcançar em 2007 e 2008 taxas de crescimento do PIB acima de 5% a.a., a crise internacional atinge em cheio a economia brasileira em 2009, o que resultou em uma taxa de crescimento negativa em 0,1% ao ano. O real se valorizou frente ao dólar neste processo, gerando um aumento considerável nas importações e uma perda de participação da industrial nacional no mercado interno. Nas palavras de Cano & Silva (2010, p.17): “A crise internacional, além dos efeitos negativos sobre as decisões de investimento, derrubou as exportações brasileiras, com implicações diretas sobre o nível de atividade econômica”.

No entanto, em 2010, o Brasil atinge 7,5% ao ano de crescimento, o maior desde 1986, impulsionado pelo desempenho robusto da demanda interna graças aos estímulos governamentais e ao fraco desempenho econômico registrado no ano anterior. Todos os setores da economia – indústria, agropecuária e serviços – fomentaram esse crescimento.

No que se refere à inflação, destaca-se o alcance da estabilidade monetária através da manutenção do controle da inflação. O governo Lula deu continuidade no modelo fundamentado no regime de metas de inflação e no câmbio flutuante. No primeiro mandato (2003-2006) verificamos uma constante queda na taxa de inflação, mantida no segundo governo, quando houve a redução da média de 6,4% ao ano no primeiro mandato do governo para 5,1% ao ano no segundo (Gráfico 7).

Gráfico 7: Inflação medida pelo IPCA



O grande mérito do governo Lula foi a redução do desemprego e a evolução positiva da renda durante seus dois mandatos (Gráficos 8 e 9). Isso ocorreu em virtude da melhora do

cenário externo e da flexibilização das políticas macroeconômica que geram expansão da demanda agregada. O aumento do salário mínimo foi uma das mais importantes, dada a expansão média de 5,9% ao ano entre 2003 e 2010.

Isso gerou efeitos positivos para demanda agregada e para a distribuição de renda. Entre 2003 e 2010, a taxa de desemprego das Regiões Metropolitanas (RM's) caiu de 12,3% para 6,7% que, em associação com o aumento dos salários mínimos, gerou uma melhora significativa da massa real de rendimentos dos ocupados (TEIXEIRA & PINTO, 2012).

Gráfico 8: Emprego

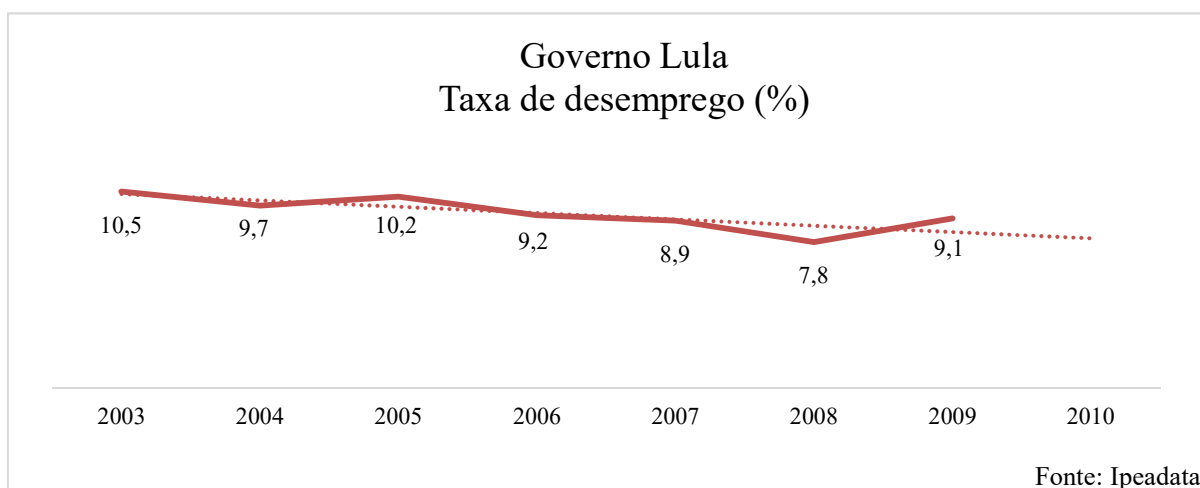
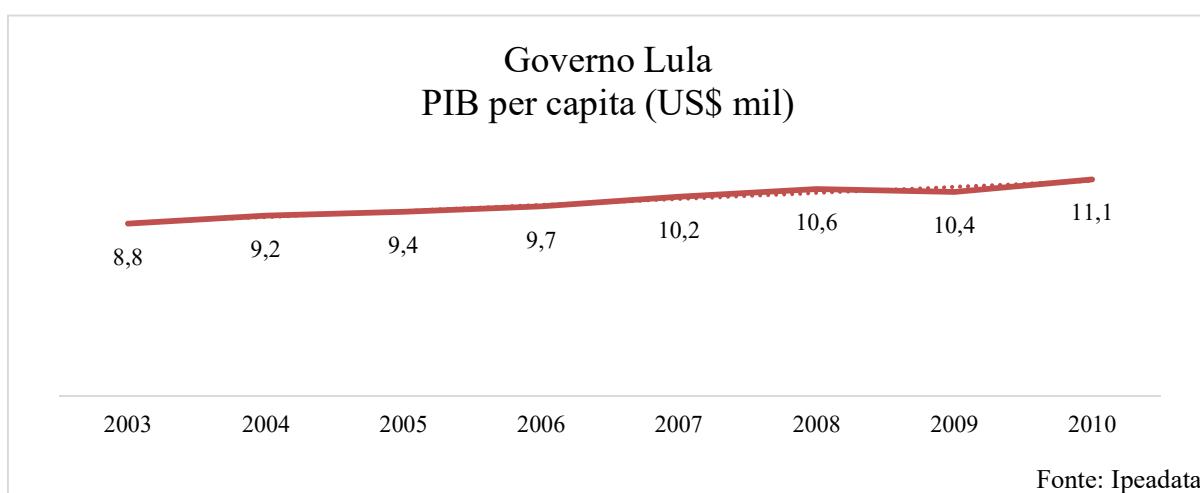


Gráfico 9: Renda



Estes resultados positivos nos níveis de emprego e renda, PIB e inflação foram imensamente facilitados pelo cenário externo positivo. A retomada de uma trajetória de

crescimento associada ao fortalecimento da economia nacional resultou na recuperação da confiança do mercado internacional no governo brasileiro.

No que tange às contas externas, o governo Lula apresentou resultados altamente positivos materializados nos expressos superávits do balanço de pagamentos entre 2003 e 2010 (US\$231,8 bilhões no acumulado). Isso possibilitou ao governo, ao mesmo tempo, saldar os empréstimos com o FMI, diminuir o endividamento público externo e acumular reservas. Esse resultado pode ser explicado:

1. pelo crescimento do PIB mundial até a crise internacional de 2008;
2. pela ampla liquidez dos mercados financeiros; e
3. pela elevação dos preços internacionais das commodities que o Brasil exporta e de queda dos preços das manufaturas que o país importa. Isso ocorreu em virtude dos efeitos direto e indireto da ascensão da China na economia mundial (TEIXEIRA & PINTO, 2012).

Essas mudanças nos preços relativos geraram, entre 2003 e 2010, uma melhora de 39,9% nos termos de troca do Brasil. Isso implicou num bônus macroeconômico para país (em termos dos efeitos renda e balanço de pagamentos), permitindo a aceleração do crescimento sem gerar graves desequilíbrios externos e internos (TEIXEIRA & PINTO, 2012).

O aumento nas exportações e saldo positivo na balança comercial associado ao crescimento econômico resultaram em uma mudança da posição externa brasileira no que diz respeito à dívida externa, com o expressivo acúmulo de reservas internacionais. O Brasil passou da posição de devedor para credor. Isso reduziu a vulnerabilidade externa conjuntural.

A despeito dos esforços do país de reconstrução de política industrial (PITCE e PDP) durante o governo Lula, dado o papel da política industrial⁷, a estrutura produtiva da região pouco se moveu, mesmo com a adoção das políticas de demanda efetiva e com os impactos positivos do efeito renda derivados da melhora nos termos de troca. Na verdade, o que ocorreu foi o aprofundamento da especialização produtiva em recursos naturais.

⁷ “O papel da Política Industrial assume, assim, caráter estratégico como instrumento de estímulo ao desenvolvimento do país” (CANO & SILVA; 2010, p.20).

Entre 2003 e 2010, a participação da indústria de transformação no valor adicionado total brasileiro caiu de 18% para 16%. O contraponto disso foi a ampliação das atividades baseadas em recursos naturais (alimentos, energia, minérios, etc.) no valor adicionado do país, sobretudo, nas exportações. Entre 2000 e 2011, a participação das exportações primárias do país elevou-se de 41,6% para 65,9% (crescimento de 58%). Além da ampliação da especialização em recursos naturais, verificou-se ainda uma expansão do *gap* tecnológico na década de 2000 entre a indústria de transformação brasileira e dos países centrais.

Isto posto, verifica-se que, além da conjuntura internacional favorável, a conciliação das políticas industriais do governo Lula com a preservação do modelo macroeconômico do governo FHC (mesmo flexibilizado no segundo governo), reduziram os efeitos das PITCE e PDP no que tange à estrutura produtiva e à possibilidade de mudança estrutural.

III.3 – Modelo: Novo-desenvolvimentismo⁸, continuidade ou Modelo híbrido?

Dado a apresentação da atuação estatal do governo Lula (sobretudo no que diz respeito às políticas industriais) e o desempenho macroeconômico e da estrutura produtiva, faz-se necessário identificar se houve ou não uma ruptura do governo Lula com o modelo liberal periférico consolidado pelo governo anterior. Para muitos analistas, o governo Lula teria sido um governo neo-desenvolvimentista. Mas o que isso significa esse termo? Vejamos:

O pensamento novo-desenvolvimentista propõe como projeto de desenvolvimento a aceleração do crescimento econômico de modo concomitante à melhora na distribuição de renda, buscando uma maior equidade social. Para a consecução desse objetivo, os novos-desenvolvimentistas colocam como necessário um novo padrão de intervenção estatal na economia e na “questão social” – entendida como a reprodução das relações sociais de produção capitalista – capaz de reduzir as incertezas das economias capitalistas, principalmente no que toca a um país subdesenvolvido e periférico (BRANCO, 2009).

Em virtude da vulnerabilidade externa apresentada pelas economias periféricas, os grandes investidores tendem a reter os seus saldos monetários em aplicações financeiras ao invés de direcioná-los para ativos reais. A alternativa novo-desenvolvimentista propõe a intervenção estatal no sentido de conduzir estes recursos – uma complementariedade entre

⁸ Nomenclatura não usual; representa o ensaio de mudança do governo Lula. Ver Bastos (2012).

Estado e mercado –, o que demonstra claramente a influência do Keynesianismo (SICSÚ & PAULA & MICHEL, 2007).

Desse modo, admite-se, como uma das formas para alcançar o almejado crescimento econômico, a função do Estado de auxiliar no direcionamento do capital investido, transformando ativos financeiros em ativos produtivos. Ademais, o pensamento novo-desenvolvimentista supõe uma rivalidade interna à burguesia, com um conflito entre as burguesias industrial e a financeira, onde o fortalecimento da primeira é condição necessária para alcançar os objetivos traçados.

Branco (2009, p.78) assim resume a proposta novo-desenvolvimentista:

Em síntese, o Estado deve garantir condições macroeconômicas e salvaguardas jurídicas que reduzam a incerteza do ambiente econômico, propiciando um horizonte mais previsível do cálculo de risco do investimento privado, e aumentando, por sua vez, a demanda por fatores de produção, o emprego e os ganhos dos trabalhadores. Assim, o Brasil reduzirá a pobreza e a desigualdade social. O projeto novo-desenvolvimentista de intervenção na ‘questão social’, portanto, baseia-se no crescimento econômico e na promoção da equidade social via a igualdade de oportunidades. Esta é, grosso modo, a utopia da intelligentsia [sic] novo-desenvolvimentista.

Para Gonçalves (2012), algumas políticas econômicas novo-desenvolvimentistas que foram adotadas durante o governo Lula se assemelham com diretrizes do liberalismo econômico. Ele cita como exemplos: a liberalização comercial; o crescimento puxado pelas exportações (*export-led growth*); a ausência de restrições ao investimento estrangeiro; a subordinação da política industrial à política macroeconômica e a baixa propensão a políticas setoriais (políticas industriais verticais).

No campo da atuação do Estado, é evidente que o governo Lula foi responsável por reinserir – através PITCE e a PDP – a importância das políticas públicas no fomento do desenvolvimento econômico. Foram implementadas novas formas efetivas de intervenção do Estado na economia, como políticas industriais de crescimento econômico, medidas para estimular o investimento privado e novos benefícios em favor da classe trabalhadora, como estímulo à criação de empregos formais, aumento do salário mínimo e de políticas de transferência de renda.

Entretanto, estas políticas industriais não obtiveram o resultado esperado no que diz respeito à estrutura produtiva em virtude da manutenção dos eixos centrais da política

macroeconômica, num contexto de liberalização do balanço de pagamentos, que provocaram expressiva apreciação cambial, reduzindo fortemente a competitividade da indústria de manufaturas nacional.

Isto posto, verificamos que o governo Lula se afastou do governo Fernando Henrique Cardoso a medida que recuperou a capacidade de gestão da economia – que havia sido desmontada no governo FHC –, e promoveu políticas industriais efetivas voltadas ao crescimento produtivo e à expansão dos níveis de emprego, em oposição ao modelo do governo anterior. Entretanto, como as políticas macroeconômicas permaneceram inalteradas, as possibilidades de intervenção do Estado na economia ficaram restritas.

Se de um lado deu continuidade à política econômica anterior, de outro lado o governo Lula logo acabou com o veto à Política Industrial e iniciou a formulação da Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior (PITCE). Elaborada ao longo de vários meses, contando com a contribuição de notórios especialistas em política industrial, tecnológica e de comércio exterior. Esta combinação contraditória criou um grave paradoxo, na medida em que, estando fortemente limitado em mover os instrumentos clássicos do câmbio, dos juros e do gasto público, não teria como soltar as amarras para a política industrial (CANO & SILVA, 2010, p.6).

Além disso, muito se esperava em termos de distribuição de renda e de terras em favor das classes menos favorecidas, por uma melhora nos benefícios do trabalhador, mas pouco foi feito. Grandes fortunas e grandes propriedades improdutivas permaneceram intocadas, seja por influência de grandes empresários ou da base de apoio do governo. Ou seja, a gestão Lula foi um governo de coalizão de classes em que os segmentos financeiros (bancos nacionais e estrangeiros) continuaram obtendo os maiores lucros (se apropriando da maior parte do excedente gerado com o crescimento econômico).

Assim, também pode-se identificar que o governo Lula (2003-2010) possuiu pontos marcantes de continuidade com o modelo neoliberal periférico implementado pelo governo anterior de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). A política macroeconômica permaneceu fundamentada no regime de metas de inflação, com a manutenção das políticas de abertura comercial, da não restrição ao capital financeiro, da prática de juros e câmbio de mercado. Segue abaixo citação de Laplane & Sarti (2005/2006, p.281) que corrobora este argumento:

O balanço do desempenho e das transformações da indústria mostra mais continuidade do que ruptura entre o período FHC e o governo Lula, resultado da manutenção da orientação básica da política econômica.

Considerando os pontos exemplificados acima, podemos avaliar que o governo Lula representou um modelo híbrido de desenvolvimento, à medida que aglutinou a política macroeconômica do modelo liberal periférico já implementado no governo anterior – prática de juros e câmbio de mercado e o regime de metas de inflação – com medidas que buscaram fomentar o desenvolvimento econômico por meio de políticas industriais e assistencialistas voltadas para o estímulo do crescimento produtivo brasileiro e à redução das desigualdades sociais.

Capítulo IV: Conclusão

Apesar do surgimento do neoliberalismo ter ocorrido no pós-II Guerra Mundial, somente após estagnação mundial vivenciada a partir de meados da década de 1970 este ideário começa a ganhar terreno. A sua adoção por países centrais, como Inglaterra e Estados Unidos, em 1979 e 1980, respectivamente, fez com que este se alastrasse e se configurasse como projeto de desenvolvimento hegemônico em nível mundial.

A entrada do modelo liberal na América Latina foi pautada pelas diretrizes do Consenso de Washington, que propôs um conjunto de medidas que tinham como objetivo alcançar a estabilidade monetária e a inserção de países periféricos no mercado externo. Ademais, a concessão de empréstimos de órgãos internacionais foi condicionada à adoção receituário.

A grave situação brasileira, vivenciada a partir de 1980, marcada por um cenário de hiperinflação sem precedentes e a necessidade de obter novos empréstimos negociados no mercado compulsório fez com que o Brasil não tivesse alternativa que não fosse a adoção do modelo liberal expresso pelas diretrizes do Consenso de Washington.

No governo Collor – encurtado por um *impeachment* – as políticas de perfil neoliberal não alcançaram bons resultados. Contudo, no governo do até então seu vice-presidente Itamar Franco – que pendulou entre o neoliberalismo e o desenvolvimentismo – o sucesso no alcance da estabilidade de preços pelo Plano Real, formulado pelo Ministro da Fazenda Fernando Henrique Cardoso, legitimou a candidatura de FHC e impulsionou sua vitória nas eleições subsequentes.

O governo Fernando Henrique Cardoso foi marcado pela consolidação do modelo liberal periférico no Brasil. Como apresentado durante o trabalho, pouco foi feito em termos de política industrial, em razão disso identificamos que este foi o período histórico em que houve rejeição a este tipo de política.

O MLP não trouxe resultados macroeconômicos favoráveis, exceto no que é relativo ao controle da inflação. O crescimento brasileiro tornou-se amplamente dependente dos fluxos internacionais de capital, ou seja, do investimento estrangeiro e do comércio

internacional, o que caracteriza um quadro de vulnerabilidade externa. Houve precarização do mercado de trabalho, aumento do desemprego e estagnação da renda.

Com a vitória de Lula e a ascensão da esquerda no poder esperava-se uma mudança efetiva nas políticas industriais e macroeconômicas. Entretanto, as mudanças colocadas em prática não foram as esperadas. O que vivenciamos foi uma continuidade dos pilares da política macroeconômica do governo antecessor (manutenção do regime de metas de inflação, do câmbio flutuante e da política de geração de superávits fiscais) com novas formas de intervenção do Estado, dado o fim do veto das políticas industriais.

Com isso, recuperou-se a capacidade parcial de planejamento e coordenação estatal da economia. Entretanto, mesmo que este represente um avanço em relação ao modelo anterior, a estratégia vigente, à época, não significou uma possibilidade real de transformação produtiva (mudança estrutural) da economia brasileira.

Identificamos, assim, que não houve uma ruptura do MLP entre os governos FHC e Lula e sim, por um lado, elementos de continuidade nos aspectos mais relevantes da política econômica. E, por outro lado, elementos de distanciamento entre os governos Lula e FHC à medida que o primeiro se preocupou em desenvolver e implementar políticas industriais ao invés de transferir esta função para o mercado, além de ter buscado melhorar a qualidade de vida do trabalhador.

Desse modo, podemos concluir que o modelo de desenvolvimento implementado pelo governo Lula não representou o modelo novo-desenvolvimentista puro, mas sim um modelo híbrido que combinou características do modelo neoliberal com propostas desenvolvimentistas, muitas vezes pontuais, que não alcançaram a mudança estrutural esperada.

Referências Bibliográficas

- ANTUNES, Ricardo. A Desertificação Neoliberal no Brasil (Collor, FHC e Lula). 2. ed. Campinas: Autores Associados, 2005.
- BASTOS, C. Inflação e estabilização. In: FIORI, J; MEDEIROS, C. (org.). Polarização mundial e crescimento. Petrópolis: Editora Vozes, 2001, p.201-241.
- BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. Economia e Sociedade, Campinas, v.21, número especial, p.779-810, dezembro, 2012.
- BATISTA, Paulo Nogueira. O Consenso de Washington: A visão neoliberal dos problemas latino-americanos. Programa Educativo Dívida Externa – PEDEX, Caderno Dívida Externa, n. 6, 2. ed., novembro, 1994.
- BRANCO, Rodrigo Castelo. O novo-desenvolvimentismo e a decadência ideológica do estruturalismo latino-americano. Oikos, Rio de Janeiro, v. 8, n. 1, p. 71-91, 2009.
- CANO, W.; SILVA, A. L. G. Política industrial do governo Lula. IE/Unicamp, Campinas, texto para discussão n. 181, julho, 2010.
- CARDOSO, Fernando Henrique. A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 44, n. 1, p. 5-12, 2001.
- FILGUEIRAS, L. et al. Modelo Liberal-Periférico e Bloco no Poder: política e dinâmica macroeconômica nos governos Lula. In: Os anos Lula: contribuições para um balanço crítico 2003-2010. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2010, p. 35-69.
- FILGUEIRAS, Luiz. História do Plano Real: fundamentos, impactos e contradições. 3. ed. São Paulo: Boitempo, 2006.
- FILGUEIRAS, Luiz. Neoliberalismo e Crise na América Latina: O caso do Brasil. CLACSO, Buenos Aires, 2003.
- FILGUEIRAS, Luiz. O Neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. CLACSO, Buenos Aires, 2006.
- FRANCO, Gustavo. A inserção externa e o desenvolvimento. Revista de Economia Política, v.18, n.3 (71), p. 121-147, 1998.
- GAMBLE, Andrew. “Two Faces of Neoliberalism”. In: Robison, Richard (org). The Neoliberal Revolution: Forging the Market State. Palgrave, 2006, pp.20-35.
- GONÇALVES, Reinaldo. Novo desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. Serv. Soc. Soc., São Paulo, n. 112, p. 637-671, outubro/dezembro, 2012.
- HAYEK, Friedrich: O Caminho da Servidão, 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

LAPLANE, M.; SARTI, F. Prometeu acorrentado: O Brasil na indústria mundial no início do século XXI. *Política Econômica em Foco*, Campinas, n. 7, p. 271-291, novembro, 2005/abril, 2006.

PINTO, Eduardo Costa. *Bloco no Poder e Governo Lula: grupos econômicos, política econômica e novo eixo sino-americano*. Rio de Janeiro, 2010, cap.4.

PINTO, E.; BALANCO, P. O ajuste estrutural brasileiro dos anos 90: a ampliação da desarticulação setorial e social. *Caderno do CEAS*, v.229, p. 39-70, 2008.

PINTO, E.; GONÇALVES, R. *Modelos de desenvolvimento e desempenho macroeconômico: Brasil*. Instituto de Economia – UFRJ, Rio de Janeiro, texto para discussão n. 017, outubro, 2015.

SADER, E; GENTILI, P. (orgs.). *Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 6. ed., 2003.

SICSÚ, J.; PAULA, L.F.; MICHEL, R. Por que Novo-Desenvolvimentismo? *Revista de Economia Política*, v. 27, n. 4 (108), p. 507-524, outubro/dezembro, 2007.

TEIXEIRA, R. A.; PINTO, E. C. A economia política dos governos FHC, Lula e Dilma: dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, número especial, p. 909-941, dezembro, 2012.

WILLIAMSON, John. *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* Institute for International Economics, Washington, D.C., 1990, cap. 2.